



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Milady Haplové a soudkyň JUDr. Jany Kubenové a JUDr. Evy Lukotkové, ve věci žalobkyně: **I. G.**, nar., státní příslušnost Ukrajina, t. č. bytem, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, 110 00 Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, poštovní schránka 155/SO, 140 21 Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 12. 7. 2013, č. j. MV-64604-5/SO/sen-2013,

takto:

- I. Žaloba **se z a m í t á**.
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou žalobou žalobkyně brojí proti rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 12. 7. 2013, č. j. MV-64604-5/SO/sen-2013, kterým žalovaná podle ust. § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád) zamítla její odvolání proti usnesení Ministerstva vnitra, Odboru azylové a migrační politiky (dále jen správní orgán prvního stupně) ze dne 29. 1. 2013, č. j. OAM - 67302-6/DP-2012, a napadené usnesení potvrdila.

Unesením správního orgánu prvního stupně ze dne 29. 1. 2013, č. j. OAM-67302-6/DP-2012 bylo podle ust. § 169 odst. 8 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve

znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o pobytu cizinců) zastaveno řízení o žádosti žalobkyně o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území podané dne 25. 10. 2012.

Žalobkyně nesouhlasí se závěrem žalované, že podmínka podání žádosti o změnu účelu pobytu podle ust. § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je vázána na povolený pobyt, nikoli na pobyt založený fikcí pobytu. Podle názoru žalobkyně fikce konstruovaná ust. § 7 odst. 2 zákona o pobytu cizinců nahrazuje oprávnění k pobytu, o němž je sice jisté, že fakticky neexistuje, ale existence zákonem předvídané fikce tuto skutečnost nahrazuje. Cizinec pobývající na území republiky na základě fikce pobytu má podle žalobkyně totožná práva a povinnosti jako člověk pobývající na základě povolení k pobytu. Naproti tomu žalobkyně považuje za nelogické, aby u osoby, u níž byla založena fikce pobytu, bylo toto oprávnění vyprázdněno a tato nebyla oprávněna využívat privilegií pobytu. Žalobkyně je tedy na rozdíl od žalovaného toho názoru, že osoba pobývající na území na základě fikce pobytu si na tomto podkladě může podat žádost o změnu pobytu stejně jako osoba s platným pobytovým oprávněním. Je přesvědčena, že na základě fikce pobytu dle ust. § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců byla oprávněna k podání předmětné žádosti a správní orgán prvního stupně postupoval v rozporu se zákonem, pokud řízení o její žádosti zastavil.

Co se týče formy tzv. „překlenovacího štítku“, žalobkyně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ans 1/2009-71, v souladu s nímž tzv. „překlenovací štítek“ osvědčuje legálnost pobytu účastníka řízení na území České republiky. Pokud tento nebyl v době podání žádosti zákonným způsobem zpochybněn, nelze podle názoru žalobkyně dovozovat, že nebyla k podání žádosti oprávněna.

Žalobkyně namítá, že žalovaný správní orgán nezpochybňoval, že žalobkyně v době podání žádosti pobývala na území na základě fikce pobytu, nicméně neoprávněnost k podání žádosti o změnu účelu pobytu dovedl na základě nemožnosti učinit tak na základě fikce pobytu, kterou považuje za odlišnou od faktického povolení k pobytu. Žalobkyně považuje postup žalované, která viděla důvody neoprávněnosti k podání žádosti v jiném kontextu než správní orgán prvního stupně, za nesprávný, jelikož žalobkyně tímto způsobem fakticky ztratila možnost obrany ve správním řízení tím, že jí bylo fakticky odepřeno dvojinstanční řízení.

Závěrem žalobkyně namítá, že správní orgán prvního stupně ignoroval její vyjádření k věci (především její námitku o tom, že pobývá na území na základě překlenovacího víza). K uplatnění tohoto práva nepostačuje, že je účastníku řízení umožněno takové vyjádření poskytnout, ale tyto námitky musí být náležitě vypořádány v rozhodnutí. Pokud správní orgán účastníku řízení poskytne možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, ale nijak takové podání nereflektuje v rozhodnutí, zatěžuje takové rozhodnutí nepřezkoumatelností. V této souvislosti žalobkyně odkazuje na nálezy Ústavního soudu II. ÚS 329/04 ze dne 3. 3. 2005

S ohledem na shora uvedené žalobkyně navrhuje, aby soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil, věc vrátil žalované k dalšímu řízení, a aby žalobkyni byla přiznána náhrada nákladů řízení.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvádí, že žalobkyně podala žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny (změna účelu pobytu) dne 25. 10. 2012, tedy v době, kdy měla udělen tzv. „překlenovací štítek“. Z uvedeného je zřejmé, že žádost žalobkyně za účelem společného soužití rodiny byla podána po uplynutí platnosti

dosavadního povolení k dlouhodobému pobytu, přičemž tuto platnost povolení nelze mít za zachovanou ani ve smyslu ust. § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, neboť platnost povolení k dlouhodobému pobytu zanikla dnem 14. 9. 2012. Žalovaná odmítá tvrzení žalobkyně, že odvolací orgán viděl důvody neoprávněnosti k podání žádosti v jiném kontextu než správní orgán prvního stupně, neboť spisovým materiálem je doloženo, že nalézací i odvolací správní orgán zastávaly totožné stanovisko. Současně doplňuje, že problematikou vydání tzv. „překlenovacího štítku“ se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009-71, v němž vyslovil závěr, že překlenovací štítek je osvědčením, vydaným podle ust. § 155 správního řádu, které nezakládá práva a povinnosti svých adresátů, jako je tomu v případě správního rozhodnutí. Žalovaná odkazuje rovněž na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 3. 2014, sp. zn. 9 A 120/2013 (žaloba ve věci žalobkyně na ochranu proti nečinnosti správního orgánu), kde soud jako obiter dictum uvedl, že překlenovací štítek, resp. slovy žalobkyně překlenovací vízum, není vízem k pobytu nad 90 dnů udělovaným podle ust. § 30 zákona o pobytu cizinců. Žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za novým účelem tudíž nemohla založit fikci oprávněného pobytu podle ust. § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, neboť ta podle zákona nastává pouze při podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu v zákonem vymezené době platnosti víza k pobytu nad 90 dnů, jímž však žalobkyně v době žádosti nedisponovala.

S ohledem na uvedené skutečnosti žalovaná navrhuje, aby soud rozsudkem žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), osobou oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), žaloba je přípustná (§ 65, § 68, § 70 s. ř. s.).

Žaloba byla přezkoumána v mezích žalobních bodů včetně řízení předcházejícího vydání, přičemž soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1, 2 s. ř. s.).

Předně soud nepřisvědčil námitce, že žalobkyni byla odepřena dvojinstančnost správního řízení, jelikož žalovaná spatřovala neoprávněnost k podání žádosti v jiném kontextu než správní orgán prvního stupně. Především nelze souhlasit s argumentací žalobkyně, že odvolací orgán na rozdíl od správního orgánu prvního stupně ve svém rozhodnutí potvrdil, že žalobkyně v době podání žádosti pobývala na území České republiky na základě fikce pobytu. Tato skutečnost z žalobou napadeného rozhodnutí nevyplývá, na str. 3 v závěru 3. odstavce rozhodnutí žalované je naopak výslovně uvedeno, že „Rozhodnutí správního orgánu I. stupně č. j. OAM-16338-21/DP-2011, kterým nebylo účastníci řízení uděleno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, nabylo právní moci dne 14. 9. 2012, a tudíž nemohla již platit fikce legálnosti pobytu, neboť pobytové oprávnění bylo považováno za platné pouze do 14. 9. 2012.“ Nadto soud doplňuje, že podle ust. § 89 odst. 2 správního řádu odvolací správní orgán provádí přezkum souladu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně s právními předpisy v plném rozsahu, tzn. je oprávněn v odvolacím řízení v rámci přezkumu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně mimo jiné toto rozhodnutí doplňovat o další důvody, případně jej změnit, a to jak co do odůvodnění, tak co do výroku. Řízení u správního orgánu prvního stupně a řízení o odvolání, jakož i rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, potom tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56, publikováno pod č. 534/2005 Sb. NSS nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007 – 80, všechny rozhodnutí dostupné na www.nssoud.cz). Rovněž Městský

soud v Praze v rozsudku ze dne 30. 10. 2012, č. j. 9 Ca 144/2009 – 102 vyslovil, že „*pokud odvolací orgán nesouhlasí s určitými závěry správního orgánu I. stupně obsaženými v odůvodnění jeho rozhodnutí, avšak i přes tento nesouhlas se ztotožní s výrokem přezkoumávaného rozhodnutí a shledá, že tento výrok i přes zjištěná pochybení správního orgánu I. stupně v odvolacím řízení ob stojí, je na místě, aby odvolání (jako celek) zamítl, napadené rozhodnutí potvrdil a své korigující závěry uvedl toliko v odůvodnění odvolacího rozhodnutí. Pokud ovšem odvolací orgán shledá odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu I. stupně natolik nevyhovujícím, že jej nelze akceptovat ani zčásti, je to důvod pro zrušení takového rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal [§ 90 odst. 1 písm. b) správního řádu z roku 2004]. Jestliže by odvolací orgán v takové situaci potvrdil výrok přezkoumávaného rozhodnutí a současně „odstranil“ veškeré závěry správního orgánu I. stupně obsažené v odůvodnění a kompletně je nahradil svými, nepřipustně by tím účastníku řízení odňal jednu instanci, neboť účastník by se o relevantních důvodech rozhodnutí ve věci samé dozvěděl až z rozhodnutí odvolacího orgánu.“ Žalovaná tedy byla nepochybně oprávněna provádět dílčí korekce odůvodnění rozhodnutí, resp. toto rozhodnutí doplňovat o další, správním orgánem prvního stupně neuvedené důvody.*

Důvodnou soud neshledal ani námitku, že správní orgán prvního stupně se nevypořádal s jeho námitkou týkající se pobytu na území na základě tzv. překlenovacího víza. Ze spisového materiálu vyplývá, že žalobkyně, resp. její právní zástupce tuto námitku uplatnil poprvé v doplnění odvolání proti usnesení správního orgánu prvního stupně o zastavení řízení ze dne 18. 3. 2013, správnímu orgánu prvního stupně tedy nelze přičítat k tíži, že se s touto argumentací nevypořádal již ve svém rozhodnutí.

Podstata žalobní argumentace spočívala v tom, že žalobkyně byla oprávněna k podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem (za účelem společného soužití rodiny na území) na základě fikce pobytu podle ust. § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, a že správní orgány postupovaly v rozporu se zákonem, pokud jí tuto možnost upřely. Těmto námitkám soud nepřisvědčil.

Podle ust. § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců cizinec, který hodlá na území pobývat za jiným účelem, než který mu byl povolen, je povinen požádat policii o udělení nového povolení k dlouhodobému pobytu. Nové povolení k dlouhodobému pobytu nelze udělit v případech uvedených v § 33 odst. 1 nebo 3 s výjimkou případů uvedených v § 42 odst. 2 téhož zákona.

Podle ust. § 47 odst. 1 zákona o pobytu cizinců žádost o povolení k dlouhodobému pobytu je cizinec povinen podat nejdříve 90 a nejpozději 14 dnů před uplynutím platnosti víza k pobytu nad 90 dnů. V případě, že podání žádosti ve lhůtě podle předchozí věty zabrání důvody na vůli cizince nezávislé, je cizinec oprávněn tuto žádost podat do 3 pracovních dnů po zániku těchto důvodů; vízum se do doby zániku tohoto oprávnění považuje za platné.

Podle ust. § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců pokud doba platnosti víza k pobytu nad 90 dnů uplyne před rozhodnutím žádosti o povolení dlouhodobého pobytu, ačkoliv žádost byla podána ve lhůtě podle odstavce 1, považuje se vízum za platné do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti.

Podle ust. § 169 odst. 8 písm. d) zákona o pobytu cizinců se řízení o žádosti usnesením zastaví, jestliže cizinec podal žádost o povolení k dlouhodobému pobytu v době, kdy k tomu nebyl oprávněn.

Soud se ztotožnil s tou částí argumentace, v níž žalobkyně namítá, že žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za jiným než povoleným účelem je oprávněna podat jak osoba s platným pobytovým oprávněním, tak osoba pobývající na území na základě fikce pobytu ve smyslu ust. § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Jak správně uvedl ve svém rozhodnutí správní orgán prvního stupně, zákon o pobytu cizinců výslovně nestanoví lhůtu, ve které by měl cizinec žádost o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu podat, nicméně z dikce ust. § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je zřejmé, že žádost musí být podána v době, kdy je dosavadní povolení k dlouhodobému pobytu platné nebo se za platné ve smyslu ust. § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců považuje. Pro splnění podmínky povoleného pobytu ke dni podání žádosti ve smyslu ust. § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je proto nerozhodné, jestli je žádost podaná přímo v době platnosti povolení k pobytu nebo v době, kdy se na něj vztahuje fikce povoleného pobytu ve smyslu ust. § 47 odst. 2 téhož zákona. Opačný výklad, který se snažila nastínit ve svém rozhodnutí žalovaná, podle níž podmínka žádosti o změnu účelu pobytu podle ust. § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je vázána pobyt povolený a nikoliv na pobyt založený zákonnou fikcí pobytu, je proto, jak správně dovozuje žalobkyně, nesprávný, nemající oporu v zákonném znění a odporující samotnému smyslu fikce zakotvené v ust. § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

Souhlasit však nelze s tvrzením žalobkyně, že zmíněná fikce pobytu ve smyslu ust. § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců se na žalobkyni v době podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území (tj. ke dni 25. 10. 2012) skutečně vztahovala.

Ze správního spisu vyplývá, a o těchto skutečnostech není mezi stranami sporu, že žalobkyně pobývala na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání s platností do 20. 3. 2011. Dne 2. 3. 2011 si podala žádost o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání jako osoba samostatně výdělečně činná. Vzhledem k tomu, že žádost o povolení k dlouhodobému pobytu byla podána ve lhůtě podle ust. § 47 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, bylo ve smyslu ust. § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců povolení k pobytu považováno za platné až do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti. O žádosti žalobkyně ze dne 2. 3. 2011 bylo rozhodnuto rozhodnutím ze dne 29. 8. 2012, č. j. OAM-16338-21/DP-2011, kterým byla její žádost zamítnuta, přičemž toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 14. 9. 2012. Tímto dnem (tj. dnem nabytí právní moci rozhodnutí o žádosti podané dne 2. 3. 2011) přestalo být dříve udělené povolení k dlouhodobému pobytu považováno ve smyslu ust. § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců za platné. Žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem, a to účelem společného soužití rodiny na území žalobkyně podala až dne 25. 10. 2012, tedy v době, kdy nepobývala na území ani na základě povoleného pobytu, ani na základě tzv. fikce pobytu ve smyslu ust. § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

Na závěr o tom, že žalobkyni ke dni podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za jiným než povoleným účelem nesvědčila tzv. fikce platnosti pobytu ve smyslu ust. § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, nemůže mít vliv ani skutečnost, že žalobkyni byl dne 1. 10. 2012 nesprávně vydán tzv. překlenovací štítek osvědčující trvání této fikce. Z postoupení odvolání správním orgánem prvního stupně žalované vyplývá, že k nesprávnému vydání tzv. překlenovacího štítku zřejmě došlo v důsledku absentujícího

vyznačení právní moci rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu v informačním systému.

Charakterem tzv. překlenovacího štítku se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009-71, v němž dospěl mimo jiné k závěru, že tzv. překlenovací štítek je osvědčením vydaným podle ust. § 155 správního řádu, přičemž tento typ aktů veřejné správy nezakládá (resp. neruší či nemění) práva a povinnosti svých adresátů, jako je tomu v případě správních rozhodnutí. Nesprávně vydaný překlenovací štítek tak s ohledem na svůj charakter podle názoru soudu není způsobilý založit žalobkyni práva (tj. v daném případě existenci fikce platnosti povolení k dlouhodobému pobytu ve smyslu ust. § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců a z ní vyplývající právo podat žádost o vydání povolení za jiným účelem), která jí podle zákona nenáleží (žádost žalobkyně podala až po nabytí právní moci zamítavého rozhodnutí o žádosti o vydání povolení k pobytu ze dne 2. 3. 2011).

Soud uzavírá, že žalobkyně žádost o povolení vydání k dlouhodobému pobytu za jiným účelem ve smyslu ust. § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců podala po ukončení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, a to i s přihlédnutím k fikci platnosti povolení k pobytu ve smyslu ust. § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců (která trvala od 20. 3. 2011 do 14. 9. 2012), tedy v době, kdy k tomu nebyla oprávněna. Správní orgány tedy postupovaly zcela v souladu s ust. § 169 odst. 8 písm. d) zákona o pobytu cizinců, pokud řízení o této žádosti usnesením zastavily.

Na základě shora uvedeného právního posouzení žalobních námitek dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl na věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci neúspěšná žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalované v souvislosti s tímto řízením žádné náklady nad rámec její běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, ve dvojím vyhotovení. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 14. dubna 2015

JUDr. Milada Haplová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Karolina Marešová